Niveau(x) d'enseignement: 9 Numéro EDUQ : 8470599
Centre d'intérêt: 130

Julien, Germain.

"La recherche d'une solution aux problèmes de l'organisation centrale de l'éducation des adultes au Québec" / par Germain Julien.
Les Cahiers de l'ENAP, ISSN 0711-5024 ; no 7, déc. 1982, p. 5-23.

Notes bibliogr. au bas des p. Etude réalisée pour la Commission d'étude sur la formation des adultes.

Descripteur(s): *Ministère de l'éducation *Partage des pouvoirs *Organisation administrative *Formation professionnelle *Education des adultes

Identificateur(s) de nom: *Québec (Province) Commission d'étude sur la formation des adultes *Québec (Province) Ministère de l'éducation *Québec (Province) Ministère du travail et de la main-d'oeuvre

Une lutte continuelle pour la possesion du pouvoir de décision en matière de formation professionnelle des adultes existe au sein de l'administration québécoise. Cette rivalité est provoquée par un partage conflictuel des juridictions entre deux administrations ministérielles qui poursuivent des objectifs incompatibles et interviennent parallèlement dans des domaines identiques; les ministères concernés sont celui de l'Education et celui du Travail et de la Main-d'oeuvre. Le présent essai recense les principales hypothèses de solution qu'il est possible de formuler pour résoudre ce type de problème en les situant dans une démarche analytique de classification.

Trois formes d'approches sont étudiées: 1. celles qui reposent sur l'élimination des interdépendances entre les ministères, en divisant leur champ de responsabilités de façon à les isoler le plus possible l'un de l'autre; 2. celles qui reposent sur le rejet des structures anciennes et la substitution d'entités nouvelles plus appropriées pour élaborer et administrer une politique d'éducation des adultes ; 3. celles qui, tout en laissant subsister l'univers ancien, introduisent une nouvelle forme d'administration accomplissant des tâches d'impulsion, d'animation et de coordination.

Pour déterminer la solution la plus appropriée, il faut résoudre certaines questions fondamentales: est-il nécessaire d'intégrer les deux gestionnaires de l'éducation des adultes, ou ne peut-on pas laisser subsister un partage de responsabilité entre les deux ministères? Si on préconise l'intégration administrative, peut-elle se réaliser au sein des structures ministérielles actuelles, ou faut-il créer des institutions nouvelles? Si on estime que l'intégration n'est pas requise, peut-on laisser subsister le partage actuel ou faut-il un nouveau partage?

Type de document: r

EDUQ 8470599

les cahiers de l'énap

DECEMBRE 1982

NUMÉRO 7

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION AUX PROBLEMES DE L'ORGANISATION CENTRALE DE L'EDUCATION DES ADULTES AU QUEBEC

GERMAIN JULIEN

L'EVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT DU GESTIONNAIRE DES AFFAIRES SOCIALES AU QUEBEC ET SES IMPLICATIONS POUR LE PERFECTIONNEMENT

JULIEN MICHAUD

EDUQ 84 70599

LES CAHIERS DE L'ÉNAP

Décembre 1982, numéro 7

Périodique destiné à la diffusion de théories, d'expérience et de pratiques en administration publique

Comité de rédaction
Jean-Marc Alain
Robert Gravel

Maquette
Pierre Tremblay Publicité Inc.

Edition de textes
Léa Keating

Impression
Service de reprographie
Jacques Lavoie

Avis
Les articles publiés expriment l'opinion de leurs auteurs. Toute reproduction est interdite sans le consentement de leurs auteurs ou du détenteur de ce droit.

Dépôt légal
Bibliothèque Nationale du Québec
Bibliothèque Nationale du Canada
ISSN 0711-5024

SOMMAIRE

La recherche d'une solution aux problèmes de l'organisation centrale de l'éducation des adultes au Québec

Germain Julien

L'évolution de l'environnement du gestionnaire des Affaires sociales au Québec et ses implications pour le perfectionnement

Julien Michaud

Les Cahiers de l'ENAP. -- No 1 (juin 1981) --
Québec : École nationale d'administration
publique, 1981 - . -- 27 cm.

Irrégulier.
ISSN 0711-5024. Gratuit. Distribution
restreinte.
École nationale d'administration publique,
945, rue Wolfe, Ste-Foy, Québec GIV 3J9
1. Administration publique - Périodiques
2. École nationale d'administration publique -
Périodiques. I. Titre.
JA4 350 1-044686

Feuillet des manuscrits

Tous les auteurs doivent faire parvenir leur manuscrit dactylographié à:

École nationale d'administration publique
Comité de rédaction des "Cahiers de l'ÉNAP"
Centre de documentation

à Québec

945, avenue Wolfe
Sainte-Foy (Québec)
GIV 4A2

à Montréal

10,770, rue Chambord
Montréal (Québec)
H2G 2R8

La recherche d'une solution aux problèmes de l'organisation centrale de l'éducation des adultes au Québec

Par Germain Julien *

Une lutte continuelle pour la possession du pouvoir de décision en matière de formation professionnelle des adultes persiste au sein de l'administration québécoise depuis une dizaine d'années. Cette rivalité est provoquée par un partage conflictuel des juridictions entre deux administrations ministérielles qui poursuivent des objectifs incompatibles et interviennent parallèlement dans des domaines identiques.

Le présent essai recense les principales hypothèses de solution qu'il est possible de formuler pour résoudre ce type de problème en les situant dans une démarche analytique de classification. Cette note préparée pour la Commission d'étude sur la formation des adultes dégage, en conclusion, les questions fondamentales à résoudre pour déterminer la solution la plus appropriée.

(*) L'auteur est professeur-chercheur à l'Ecole nationale d'administration publique de l'Université du Québec.

INTRODUCTION

La présence au sein de l'administration québécoise de deux principaux gestionnaires investis de véritables pouvoirs dans le domaine de l'éducation des adultes pose de multiples problèmes depuis une dizaine d'années. Un partage conflictuel des juridictions entre le ministère de l'Education et celui du Travail et de la Main-d'Oeuvre et des conceptions différentes de la formation des adultes provoquent une incessante tension entre les deux ministères. Le manque de planification conjointe a engendré une incapacité évidente d'élaborer une politique globale et cohérente d'éducation des adultes. Dans le champ spécifique de la formation professionnelle, la volonté de chacun des ministères de s'impliquer au niveau de chaque activité du programme a conféré aux opérations de fonctionnement une telle complexité que c'est une source de confusion et d'insatisfaction pour l'ensemble de la clientèle.

Le présent texte a pour objectif d'identifier les principales hypothèses de solutions qu'il est possible de formuler pour résoudre les problèmes concernant l'organisation centrale de l'éducation des adultes au Québec, compte tenu du diagnostic établi par certains observateurs et des principes d'organisation et de fonctionnement de nos institutions gouvernementales et administratives. (1)

Devant les problèmes causés par l'inaptitude des administrations actuelles à élaborer et gérer efficacement une politique d'éducation des adultes, trois

---

(1) Pour une vue d'ensemble de la problématique en matière de gestion des conflits interministériels, on se reportera à la thèse de maîtrise en science politique d'un chercheur du CEPAQ: Marcel Proulx. La gestion des conflits interdépartementaux. Québec, Université Laval, 1979, 97p.

principales voies de solutions peuvent être considérées: ou bien on choisit d'éliminer les interdépendances qui existent en matière de formation des adultes entre le ministère de l'Education et le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre, en divisant leur champ de responsabilités de façon à les isoler le plus possible l'un de l'autre; ou bien on décide de rejeter les structures anciennes et de leur substituer des entités nouvelles plus appropriées pour élaborer et administrer une politique d'éducation des adultes; ou bien, tout en laissant subsister l'univers ancien, on introduit une forme nouvelle d'administration qui poursuivra les objectifs de l'éducation des adultes en accomplissant des tâches d'impulsion, d'animation et de coordination.

LES TYPES DE SOLUTIONS

1) L'élimination des interdépendances

Comme solution aux problèmes que pose le conflit de juridiction entre le ministère de l'Education et celui du Travail et de la Main-d'Oeuvre en matière de formation professionnelle des adultes, l'élimination des interdépendances a été considérée spécialement par le Conseil supérieur de l'éducation (2) et par le professeur Michel Bellavance de l'ENAP (3)

a) La proposition du Conseil supérieur de l'Education

Dans une recommandation soumise au ministre de l'Education en décembre 1978, le Conseil supérieur de l'éducation propose "un remède concret susceptible d'être appliqué rapidement" en vue de

---

(2) Conseil supérieur de l'éducation. La jungle administrative du programme de formation professionnelle des adultes. Recommandation au ministre de l'Education adoptée le 7 décembre 1978.

(3) Michel Bellavance. La formation professionnelle des adultes: second regard sur la jungle administrative. ENAP., septembre 1981

résoudre la question du partage conflictuel des responsabilités à l'égard de la formation professionnelle des adultes. Le conseil recommande de confier exclusivement aux institutions d'enseignement les activités de pré-formation (accueil, évaluation des candidatures, analyse des besoins, information scolaire et professionnelle, orientation) et de réserver cependant aux Commissions de formation professionnelle, qui relèvent du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre, l'évaluation de la gestion de telles activités. De plus, le Conseil recommande d'investir les Commissions de formation professionnelle des pouvoirs de recherche et d'analyse des besoins dans le domaine de la formation professionnelle des adultes, de même que des pouvoirs d'évaluation des activités de formation dispensées par les institutions d'enseignement dans ce domaine, en regard des besoins de la main-d'oeuvre.

Le Conseil reconnaît que de telles recommandations demeurent limitées et n'atteignent pas le fond du problème. Il nous apparaît évident que leur application nécessiterait l'invention et l'établissement de mécanismes efficaces de coordination pour que la formation professionnelle, dispensée par les institutions d'enseignement, respecte les expertises des Commissions de formation professionnelle en termes de besoins et de résultats de formation.

b) <u>La proposition Bellavance</u>

Dans le but d'annihiler les sources de friction entre les deux ministères responsables conjointement de la formation professionnelle des adultes, le professeur Michel Bellavance propose un partage plus étanche des champs de responsabilités de façon à les isoler l'un de l'autre. Le professeur Bellavance

considère que le programme de formation professionnelle des adultes devrait être reformulé et scindé en deux volets: formation professionnelle de la main-d'oeuvre "en emploi et à la recherche d'emploi" et formation professionnelle des autres adultes. Le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre et le ministère de l'Education pourraient gérer chacun son volet.(4)

Chaque ministère serait ainsi responsable dans son propre secteur de l'estimation des besoins des clientèles, de l'établissement des priorités, de l'élaboration des plans et devis de formation, du choix et de l'orientation des candidats, de la gestion du programme, de l'organisation pédagogique des cours, de la reconnaissance des acquis et de l'évaluation du programme. Ce partage étanche des responsabilités n'empêcherait pas la collaboration des deux ministères (échanges d'informations, recours au personnel des institutions d'enseignement, etc.). De plus, cette collaboration pourrait s'établir dans un contexte assaini où chaque ministère est véritablement maître d'oeure de son secteur.

Il importe de situer cette proposition dans une période où naît le voeu d'élargir la conception de l'éducation des adultes, en favorisant une formation globale qui intégrerait les différents types de formation (professionnelle, générale, socio-culturelle). Cette nouvelle orientation vise d'abord à éviter que la formation professionnelle des adultes ne devienne une entreprise de dressage au service des intérêts économiques, en réduisant ce type de formation à l'adaptation à une tâche par l'apprentissage d'habiletés techniques et de comportements mécaniques. Cette

---

(4) La proposition Bellavance présume également que la formation professionnelle des jeunes et la formation générale et socio-culturelle des adultes continueraient de relever du ministère de l'Education.

nouvelle orientation vise également à éviter que la formation générale et socio-culturelle des adultes, en se tenant éloignée des apprentissages techniques et des impératifs économiques, ne devienne une entreprise de "macramisation" servant à meubler le temps de populations inactives.

Dans ce contexte, l'adoption de la proposition Bellavance impliquerait l'institution de mécanismes de liaison entre les deux principaux gestionnaires de l'éducation des adultes, de manière à permettre l'élaboration conjointe d'une politique globale d'éducation des adultes, l'harmonisation de leurs objectifs et la coordination de leurs activités.

2) Le rejet des structures anciennes

Les solutions examinées dans la section précédente, visant à éliminer les germes de conflit en matière de formation professionnelle des adultes, se situent dans un cadre où la gestion de l'éducation des adultes demeure partagée entre deux principaux acteurs. Les solutions considérées dans la présente section ont comme caractéristique commune d'instituer un gestionnaire unique dans le domaine de l'éducation des adultes, ce qui par définition constitue une forme absolue d'élimination des interdépendances. En somme, les solutions analysées dans la section précédente visent à supprimer les sources de friction tout en conservant les anciennes structures ministérielles, alors que les solutions suivantes visent également à éliminer les antagonismes en rejetant, cependant, les structures anciennes et en leur substituant des entités nouvelles.

Le gestionnaire unique de l'éducation des adultes pourrait prendre diverses formes, soit une direction générale, soit un ministère, soit un office. Indépendamment de la forme qu'il épouserait, on doit supposer

que le nouveau et unique gestionnaire de l'éducation des adultes assumerait les responsabilités actuelles de la direction générale de l'éducation des adultes du ministère de l'Education et les responsabilités du programme de formation professionnelle de la direction générale de la main-d'oeuvre du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre, de même que certaines responsabilités d'autres directions du ministère de l'Education, comme la direction générale de l'enseignement collégial et la direction générale de l'enseignement supérieur.

a) Une direction générale de l'éducation des adultes

Comme solution aux problèmes causés par l'inaptitude des administrations actuelles à élaborer et gérer une politique d'éducation des adultes, l'institution d'une direction générale (5) n'a encore retenu l'attention d'aucun observateur. Cela ne présente sans doute rien d'étonnant aux yeux du Conseil supérieur de l'éducation et de la Commission d'étude sur la formation des adultes, quand on considère que cette direction générale devrait jouer son rôle de gestionnaire unique à l'intérieur des structures ministérielles actuelles. Le Conseil supérieur et la Commission d'étude ne croient pas qu'il soit possible d'élaborer une politique adéquate d'éducation des adultes et de la gérer à l'intérieur des structures ministérielles actuelles, parce que "l'éducation des adultes, considérée dans ses dimensions essentielles, déborde largement les intérêts et responsabilités des deux ministères de l'Education et du Travail et de la Main-d'Oeuvre". Par ailleurs, aucun autre ministère n'est habilité à prendre en charge l'éducation des adultes.

---

(5) La visibilité d'une direction générale de l'éducation des adultes serait sûrement accrue si elle était placée sous l'autorité d'un "ministre délégué", même si celui-ci devrait inévitablement rendre compte de son administration au ministre en titre du ministère responsable.

Selon le Conseil supérieur de l'éducation (6), "le ministère de l'Education a fait assez clairement la preuve, au fil des années, de son inaptitude à régler le problème, peut-être aussi de son absence d'intérêt, voire même de sa crainte, en intervenant dans ce secteur, de voir bouscule son système d'éducation des jeunes difficilement mis en place, et à l'équilibre facilement menacé. Car il n'est que trop clair que de se donner une politique cohérente d'éducation des adultes acculera le système actuel d'éducation des jeunes à des remaniements substantiels, dont la nécessité peut échapper encore longtemps à ceux qui examinent et gèrent le système du dedans... De telles perceptions et de telles craintes peuvent fort bien fournir une explication non négligeable du sort fait à l'éducation des adultes au sein du MEQ, de l'incoordination flagrante qui y règne en cette matière, sinon de l'incurie avec laquelle on a traité jusqu'ici le besoin d'une politique en la matière... En réalité, et pour le dire sans ambages, nous ne croyons pas que le MEQ puisse soudain, après tous ces oublis ou ces gestes qui la compromettent, produire une politique adéquate d'éducation des adultes. Trop de dimensions essentielles d'une telle politique échappent à son contrôle, ou sont tout simplement inconnues de lui."

De l'avis du Conseil supérieur de l'éducation, "il n'en va pas autrement, mais pour d'autres raisons, du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre. Les dimensions de l'éducation des adultes que ce ministère peut utilement toucher n'en constituent qu'une partie, sur laquelle il est toujours dangereux de trop insister. Que

---

(6) Conseil supérieur de l'éducation. L'administration gouvernementale de l'éducation des adultes. Document du Groupe de travail sur l'éducation permanente, janvier 1978.

l'éducation des adultes ait une relation directe avec les problèmes de l'emploi et de la main-d'oeuvre, cela est assez évident. Mais la formation professionnelle n'est pas le tout de la formation dont a besoin, dans notre société, un citoyen responsable. A confier la responsabilité de l'éducation des adultes, ou même la seule formation professionnelle à un ministère du Travail, on risquerait de réduire la formation de l'adulte à sa seule fonction d'adaptation au marché du travail, de poursuivre des objectifs économiques à courte vue et de se soustraire aux exigences de formation générale, de développement culturel et d'engagement des travailleurs dans la vie politique et sociale."

Comme le Conseil supérieur de l'éducation, la Commission d'étude sur la formation des adultes ne peut opter pour l'un des deux ministères (7). Selon la Commission d'étude, "la gestion de la formation des adultes devrait, autant que possible, ne pas relever directement du ministère de l'Education ou du ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre. En effet, la Commission estime que la volonté d'instaurer un nouvel esprit dans les politiques d'éducation des adultes n'est pas compatible avec la prise en charge du secteur par l'un ou l'autre de ces ministères."

De l'avis de la Commission, "il n'apparaît pas souhaitable de confier au ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre le rôle de gestionnaire principal de la formation professionnelle des adultes, parce que cela équivaudrait à orienter carrément l'essentiel de la formation dans le sens d'une adaptation aux besoins du marché du travail. La Commission croit qu'on ne peut prétendre à une

---

(7) Commission d'étude sur la formation des adultes. L'éducation des adultes au Québec: hypothèses de solutions. Gouvernement du Québec, 1981, p. 218-219.

adéquation entre formation et le plein emploi... En outre, et ceci est primordial pour la Commission, à la fois à cause des besoins en main-d'oeuvre que des besoins de la main-d'oeuvre, il apparaît opportun de favoriser un décloisonnement des différents types de formation, en ne distinguant pas toujours et dans tous les cas la formation professionnelle par rapport à la formation sociale et culturelle."

Du point de vue de la Commission, "l'actuel ministère de l'Education n'apparaît pas non plus comme le gestionnaire approprié de l'éducation des adultes, et ce pour deux raisons:

En premier lieu, il faudrait éviter que l'éducation des adultes ne soit calquée sur le système scolaire régulier et perde ainsi la spécificité nécessaire à sa survie. En effet, et les jeunes le lui reprochent, le système régulier est coupé de la réalité socio-économique. Cette coupure, regrettable pour les jeunes, devient inacceptable lorsqu'il s'agit d'adultes engagés sur le marché du travail.

En second lieu, la Commission juge important que le système de gestion de l'éducation des adultes soit fortement régionalisé. Or, on peut craindre que le ministère de l'Education ne reproduise, en ce domaine, les contrôles bureaucratiques qu'il applique déjà au système scolaire."

b) Un ministère de l'éducation des adultes

Devant cette constatation de l'inadéquation des structures ministérielles actuelles pour élaborer et gérer une politique globale d'éducation des adultes, le Conseil supérieur de l'éducation et la Commission d'étude sur la formation des adultes ne croient pas pour autant qu'il soit opportun de créer un ministère de l'éducation des adultes.

La Commission estime que "les responsabilités que l'on envisage de confier au gestionnaire central de l'éducation des adultes ne justifient pas la mise sur pied d'un nouveau ministère pour cette seule fonction". (8)

Le Conseil supérieur croit qu'il serait moins convenable encore de subdiviser, à l'instar de l'Ontario, l'actuel ministère de l'Education en deux ministères, dont l'un, reponsable de l'enseignement post-obligatoire, s'occuperait aussi de l'éducation des adultes. Selon le Conseil, "on ne ferait ainsi que rendre plus difficile une nécessaire coordination, sous prétexte de simplifier le fonctionnement d'un ministère devenu trop considérable et envahissant". (9)

c) Un office de l'éducation des adultes

C'est en considérant toutes ces données que la Commission d'étude sur la formation des adultes a retenu comme hypothèse de solution la création d'une structure para-ministérielle rattachée au Conseil exécutif (et relevant, soit du premier ministre, soit d'un ministre d'Etat, soit d'un ministre délégué nommé par le premier ministre pour s'occuper exclusivement des destinées de cet organisme).

Mais il semble que le contexte actuel de compression des ressources humaines et financières mises à la disposition de l'appareil gouvernemental est loin d'être favorable à la création d'un office de l'éducation des adultes.

---

(8) Ibid., p. 220.

(9) Conseil supérieur de l'éducation, L'Administration gouvernementale de l'éducation des adultes, op. cit., p. 9.

3) L'introduction d'une forme nouvelle d'administration interministérielle

On peut établir une certaine analogie entre les solutions analysées dans la première section et celles considérées dans la présente section. L'analyse des solutions reliées à l'élimination des interdépendances a montré que la conservation des anciennes structures ministérielles rendait absolument nécessaire l'institution de mécanismes de coordination entre les deux principaux gestionnaires de l'éducation des adultes. Les solutions examinées ici laissent également subsister les anciennes structures ministérielles, mais introduisent des mécanismes nouveaux de coordination qui diffèrent des mécanismes traditionnels considérés dans la première section. En somme, la parenté entre ces deux types de solutions nous permet d'estimer qu'ils pourraient être liés. Il nous apparaît évident en effet, sur la base du diagnostic établi par les observateurs qui ont analysé les problèmes de l'organisation de l'éducation des adultes au Québec, qu'un nouveau partage des champs de responsabilités entre les deux principaux gestionnaires pourrait être avantageusement associé à l'introduction de mécanismes nouveaux de coordination interministérielle.

A partir de l'analyse effectuée par Michel Bellavance sur "la jungle administrative" dans le secteur de l'éducation des adultes (10), on peut déduire que les tensions entre le ministère de l'Education et le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre sont nées de ce que le programme de formation professionnelle des adultes, qui devait être géré conjointement par ces deux protagonistes, a été dominé par le ministère de l'Education. En d'autres termes, le conflit provient de ce que le pouvoir de décision qui devait être utilisé en commun par les deux acteurs a été détourné au profit principal, sinon exclusif, de l'un deux.

---

(10) Michel Bellavance, op. cit.

Dans le but de réduire les tensions entre les deux ministères qui se disputent le pouvoir de décision en matière de formation professionnelle des adultes, des mécanismes classiques de coordination ont été institués (un comité interministériel en 1971 et une entente administrative en 1972), mais ceux-ci ont subi un échec total. En effet, comme le mentionne Michel Bellavance, le comité interministériel "qui était mandaté pour coordonner et orienter la formulation d'une politique de formation professionnelle s'est davantage préoccupé de la gestion de problèmes courants et du règlement des conflits interministériels que de planification. S'enlisant très rapidement dans le détail des activités, il ne faut donc guère se surprendre du fait qu'il cessa de fonctionner dès 1975". (11) Quant à l'entente administrative, son contenu, "comme celui des "mécanismes opérationnels" approuvés dans le prolongement de celle-ci, se voulait tellement précis en délimitant la zone de responsabilité de chaque ministère par rapport aux vingt-deux activités du programme (de formation professionnelle) qu'il eut exactement l'effet contraire. Impliqués conjointement dans la gestion de ceux-ci (de l'identification des besoins de formation à l'évaluation post-formation), les deux partenaires devinrent souvent des adversaires". (12)

Dans ces conditions, le déplacement du niveau de la coordination interministérielle se présente comme un bon moyen d'éviter que les deux ministères bataillent pour la possession du pouvoir de décision en matière d'éducation des adultes. Le soin de résoudre les conflits entre les deux protagonistes et d'assurer la cohérence et la convergence de leurs actions pourrait être transféré à un échelon qui occupe une position stratégique au sommet de la pyramide gouvernementale, soit au niveau des ministres d'Etat et des secrétaires généraux associés qui assistent le premier ministre dans ses tâches de coordination.

---

(11) Ibid., p. 40.

(12) Ibid., pp. 53-54.

En se référant aux nouvelles institutions de coordination interministérielle qui ont été établies auprès du premier ministre depuis la fin de 1976 (13), trois voies s'ouvrent pour résoudre les divers problèmes reliés à l'inadéquation de l'organisation centrale de l'éducation des adultes:

a) Un comité ministériel permanent de l'éducation des adultes

La première solution aurait pour objet d'instituer, sous la présidence d'un ministre d'Etat, un comité ministériel permanent de l'éducation des adultes regroupant tous les ministres concernés. (14) Le ministre d'Etat à l'éducation des adultes serait aidé dans sa fonction de coordination par une petite équipe de soutien (six ou sept professionnels de haut niveau) dirigée par un secrétaire général associé ayant le rang de sous-ministre. Leur tâche de coordination serait faite essentiellement de stimulations et de pressions. Elle consisterait "à suivre les dossiers, à voir à leur progression, à veiller à ce que soient consultés les ministères ou organismes impliqués afin de sauvegarder la cohérence des projets

---

(13) Voir à ce sujet: Alain Baccigalupo. "Le secrétariat général du Conseil exécutif de la province de Québec", in: Les grands rouages de la machine administrative québécoise, Montréal, Les Editions Agence d'Arc Inc., 1978, pp. 157-205.
Voir également: Louis Bernard. Les mécanismes centraux de coordination au Québec. Communication présentée au colloque international de l'ENAP sur l'administration publique et ses perspectives d'avenir tenu à Québec du 27 au 31 mai 1979.

(14) Le Conseil supérieur de l'éducation a identifié en 1975, outre le ministère de l'Education et le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre, dix ministères impliqués à divers titres dans l'éducation des adultes: Affaires culturelles, Affaires intergouvernementales, Affaires municipales, Affaires sociales, Agriculture, Immigration, Industrie et Commerce, Richesses naturelles, Terres et Fôrets, Tourisme, Chasse et Pêche (cf. Conseil supérieur de l'éducation. L'administration gouvernementale de l'éducation des adultes. op. cit., p. 6.

gouvernementaux, à demander des comptes, à pousser l'étude de certaines questions jugées prioritaires, à faire attention à ce que les bureaux ne s'assoupissent pas et, au besoin, les réveiller, secouer leur léthargie, vaincre leurs résistances". (15)

b) Un comité ministériel temporaire de l'éducation des adultes

Le gouvernement pourrait plutôt choisir de créer, sous la présidence du ministre d'Etat au développement culturel et scientifique, un comité ministériel temporaire de l'éducation des adultes. Le secrétariat de ce comité dépendrait du secrétaire général associé au développement culturel et sientifique qui pourrait se faire assister d'une petite équipe de travail constituée de quelques fonctionnaires détachés des ministères concernés. Ce comité serait dissout lorsque la réforme de l'éducation des adultes serait suffisamment avancée.

c) Un secrétariat de l'éducation des adultes

La troisième solution consisterait en l'établissement, sous la responsabilité immédiate du premier ministre, d'un secrétariat de l'éducation des adultes, constitué d'une légère équipe dirigée par un secrétaire général associé. Celui-ci exercerait un rôle de coordination analogue à celui que devrait remplir les secrétaires généraux associés considérés dans les solutions précédentes.

Cette troisième forme d'administration interministérielle a déjà reçu l'appui du Conseil supérieur de l'éducation. A son avis, "la

---

(15) Alain Baccigalupo, op. cit., p. 188.

responsabilité de l'élaboration et de l'administration d'une politique d'éducation des adultes, englobant la formation professionnelle, doit être confiée à l'équivalent d'un "secrétaire d'Etat" travaillant sous la responsabilité immédiate du premier ministre et pouvant s'assurer le concours de tous les ministères impliqués". (16)

Pour bien apprécier les avantages et les limites de ces trois formules nouvelles d'administration interministérielle, il importe de souligner, en conclusion, qu'elles paraissent conformes au modèle de "l'administration de mission" (17) conçu originellement par Edgar Pisani. (18) En effet, ces administrations nouvelles répondent parfaitement aux caractéristiques de "l'administration de mission":

. Elles sont rattachées directement au premier ministre.

---

(16) Conseil supérieur de l'éducation. L'administration gouvernementale de l'éducation des adultes, op. cit., p. 9

(17) Voir à ce sujet: Christian Autexier et Mireille Heppenheimer. "Essai de définition de l'administration de mission", Bulletin de l'Institut international d'administration publique, no 18, avril 1971, pp. 87-129; Charles Debbasch. "Méthodes modernes de la réforme administrative", Bulletin de l'Institut international d'administration publique, no 9, janvier-mars 1969, pp. 21-30.

Pierre Racine. Les nouvelles institutions administratives, Communication présentée au colloque international de l'ENAP sur l'administration publique et ses perspectives d'avenir, tenu à Québec du 27 au 31 mai 19791

(18) Edgar Pisani. "Administration de gestion. Administration de mission", Revue française de science politique, 1956, pp. 315-330.,

- Elles ont un caractère interministériel dans leur structure même puisqu'elles sont composées de représentants des ministères à coordonner. Il faut noter que cette caractéristique n'est pas partagée par le secrétariat à l'éducation des adultes. Cette solution se trouve donc dans un état de faiblesse par rapport à celle des comités ministériels dont la composition est susceptible, dans une certaine mesure, de diminer le degré de méfiance des ministères à l'égard de tels mécanismes de coordination.

- Ce sont des administrations légères dirigées par un promoteur assisté d'une équipe restreinte.

- Elles sont essentiellement chargées de tâches d'animation et de coordination. La gestion directe des programmes est confiée aux structures ministérielles traditionnelles.

- Elles ne disposent pas de pouvoirs formels de décision, mais elles ont des pouvoirs réels d'impulsion à cause du statut de leur chef qui jouit d'une situation privilégiée au sommet de la pyramide gouvernementale.

- Cependant, elles doivent agir par les filières hiérarchiques normales. Si elles disposent de moyens de pression au niveau de la direction des administrations traditionnelles, elles ne peuvent agir directement sur les échelons inférieurs des ministères et des organismes gouvernementaux.

CONCLUSION

Par rapport aux problèmes de l'organisation centrale de l'éducation des adultes au Québec, l'un des principes directeurs formulés par la Commission d'étude sur la formation des adultes (19) nous apparaît fondamental, soit le décloisonnement des formations (générale, professionnelle, socio-culturelle). Cet objectif comporte des conséquences capitales sur le modèle d'action administrative à privilégier. Le décloisonnement des formations est-il indifféremment réalisable avec n'importe quelle forme de structuration de l'administration? Est-il nécessaire d'intégrer les deux principaux gestionnaires de l'éducation des adultes pour réaliser la nouvelle orientation proposée par la Commission, à savoir la promotion d'une formation globale qui intégrerait les différents programmes et les différents types de formation? Ne pourrait-on pas laisser subsister un partage des responsabilités entre le ministère de l'Education et le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre? Voilà la question primoridale qu'il faut d'abord résoudre pour trouver une solution aux problèmes de l'organisation centrale de l'éducation des adultes.

1) Si l'on préconise l'intégration administrative, la question subsidiaire à résoudre sera la suivante: cette intégration peut-elle se réaliser au sein des structures ministérielles actuelles ou, au contraire, n'est-il pas essentiel de créer des institutions nouvelles?

   a) Si l'on considère que l'intégration peut se faire à l'intérieur des structures actuelles, il restera à décider du ministère où une direction générale de l'éducation des adultes pourrait être établie, soit le ministère de l'Education, soit le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre.

---

(19) Commission d'étude sur la formation des adultes, op. cit., pp. 66-67, 203-212.

b) Si l'on juge que les institutions actuelles sont inaptes à promouvoir le projet éducatif proposé par la Commision, il faudra alors choisir entre la création d'un ministère ou d'un office de l'éducation des adultes.

2) Si l'on estime que l'intégration des deux principaux gestionnaires n'est pas requise, deux questions demeureront en suspens:

a) Premièrement, peut-on laisser subsister le partage actuel des responsabilités entre le ministère de l'Education et le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre ou faut-il introduire un nouveau partage? Si l'on juge qu'il est essentiel de recommander un nouveau partage, le choix pourra s'établir entre la proposition du Conseil supérieur de l'éducation et celle de Michel Bellavance.

b) Deuxièmement, les mécanismes classiques de coordination sont-ils aptes à instaurer un nouvel esprit dans les politiques d'éducation des adultes ou n'est-il pas indispensable d'instituer des mécanismes nouveaux de coordination? Si l'on opte pour de nouveaux mécanismes, il restera à choisir entre l'établissement, sous la présidence d'un ministre d'Etat, d'un comité ministériel de l'éducation des adultes, ou l'établissement, sous la responsabilité immédiate du premier ministre, d'un secrétariat de l'éducation des adultes.

L'évolution de l'environnement du gestionnaire des affaires sociales au Québec et ses implications pour le perfectionnement

Par Julien Michaud *
Avril 1982

Ce texte fait état d'une réflexion sur l'évolution récente du contexte administratif dans le réseau des Affaires sociales au Québec et sur les exigences nouvelles requises du gestionnaire pour remplir efficacement son rôle.

Cette analyse décrit d'abord les changements majeurs qui sont survenus dans les raisons d'être, les structures et les variables psycho-sociales des organisations de santé et de services sociaux au Québec. L'auteur identifie ensuite trois facteurs additionnels qui sont extérieurs à ces organisations mais qui en modifient drôlement les orientations: la complexité croissante des réglementations, la rareté des ressources financières et la composition changeante des clientèles.

Dans un deuxième temps, l'auteur questionne la réaction des gestionnaires face à ces nouvelles réalités. Il analyse l'impact de ces changements sur les connaissances, les habiletés et les attitudes requises des gestionnaires. L'auteur estime que les programmes en perfectionnement offerts pour répondre à ces besoins doivent s'axer sur une approche plus intégrée, continue dans le temps, multisectorielle et favorisant surtout l'acquisition d'habiletés et d'attitudes plutôt que des connaissances spécifiques au secteur des Affaires sociales.

(*) L'auteur est stagiaire au Centre d'études politiques et administratives du Québec (CEPAQ), rattaché à l'Ecole nationale d'administration publique.

TABLE DES MATIERES

		Page
	RESUME	24
1.0	INTRODUCTION	27
2.0	L'ETABLISSEMENT EN TANT QUE COMPOSANTE D'UN SYSTEME	30
3.0	LES SOUS-SYSTEMES DES ORGANISATIONS DE SANTE	
	3.1 Sous-système raison d'être, résultats à atteindre	30
	3.2 Sous-système des structures	31
	3.3 Sous-système des procédés, méthodes et équipements	33
	3.4 Sous-système psychosocial	35
4.0	L'ORGANISATION DE SANTE: UN SYSTÈME OUVERT INSERE DANS UN SUPRA-SYSTEME OU INTERAGISSENT DES FORCES SOCIALES, ECONOMIQUES, DEMOGRAPHIQUES, LEGALES	37
	4.1 La multiplication des règlements externes	38
	4.2 La rareté des richesses collectives	39
	4.3 Le changement des clientèles en fonction du vieillissement de la population	40
5.0	SOMMAIRE DE L'IMPACT DE CES CHANGEMENTS SUR LE SOUS-SYSTEME DU MANAGEMENT DES SERVICES DE SANTE ET DES SERVICES SOCIAUX	41
6.0	LES ELEMENTS SUSCEPTIBLES D'AMELIORER LA REPONSE DES GESTIONNAIRES FACE AUX REALITES NOUVELLES	43
	6.1 Définitions	43
	6.2 Les besoins prioritaires	45
	6.3 Sommaire	48

Page

7.0 PRINCIPES A PRIVILEGIER DANS LA MISE SUR PIED D'UN PROGRAMME DE PERFECTIONNEMENT EN GESTION POUR LE SECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES 48

7.1 La dimension temporelle 48

7.2 La notion d'intégration 49

7.3 La diversification des expériences 50

7.4 La clientèle visée 50

7.5 Conclusion 51

1.0 INTRODUCTION

Cette brève analyse vise à faire ressortir les tendances fortes dans l'évolution du réseau des Affaires sociales au Québec, afin de mieux cerner les besoins en perfectionnement des gestionnaires. Ces données peuvent servir d'input dans l'élaboration d'un programme intégré de gestion pour les managers du secteur des Affaires sociales.

1.1 Les commentaires qui suivent sont tributaires d'un vécu administratif de huit (8) années dans le réseau des Affaires sociales au Québec.

Ils découlent aussi d'une brève revue de la littérature et de nombreux échanges avec des gestionnaires du réseau des services de santé et des services sociaux. Ces réflexions sont liées de près aux changements qui affectent et qui influenceront de façon déterminante la société québécoise dans un proche avenir.

L'analyse privilégie les préoccupations de gestion qui se retrouve au niveau d'une direction générale d'un établissement. Dans la mesure où les orientations prises à ce niveau ont un impact sur l'ensemble des opérations et du fonctionnement d'une organisation, il y a là des éléments susceptibles d'influencer tous les gestionnaires du réseau des Affaires sociales.

1.2 Afin de faciliter la compréhension du texte, je me dois d'identifier trois (3) énoncés auxquels j'adhère et qui conditionnent ma vision de la réalité:

1.2.1 la gestion des organisations est un art plus ou moins raffiné comportant des éléments intrinsèques à toute fin pratique similaires, peu importe le secteur où l'on se trouve. Ainsi, gérer dans le réseau des Affaires sociales est en tout point comparable à gérer dans le réseau de l'Education.

1.2.2 la catégorisation des établissements du réseau des Affaires sociales en centres hospitaliers, centres d'accueil, C.L.S.C. et centres de services sociaux n'est pas un absolu garantissant les meilleurs résultats. Une intégration des services est souhaitable et nécessaire pour desservir les clients, dans certains cas. Des établissements intégrés sont parfois désirables pour faciliter la réponse aux besoins des clients, lorsque les circonstances s'y prêtent.

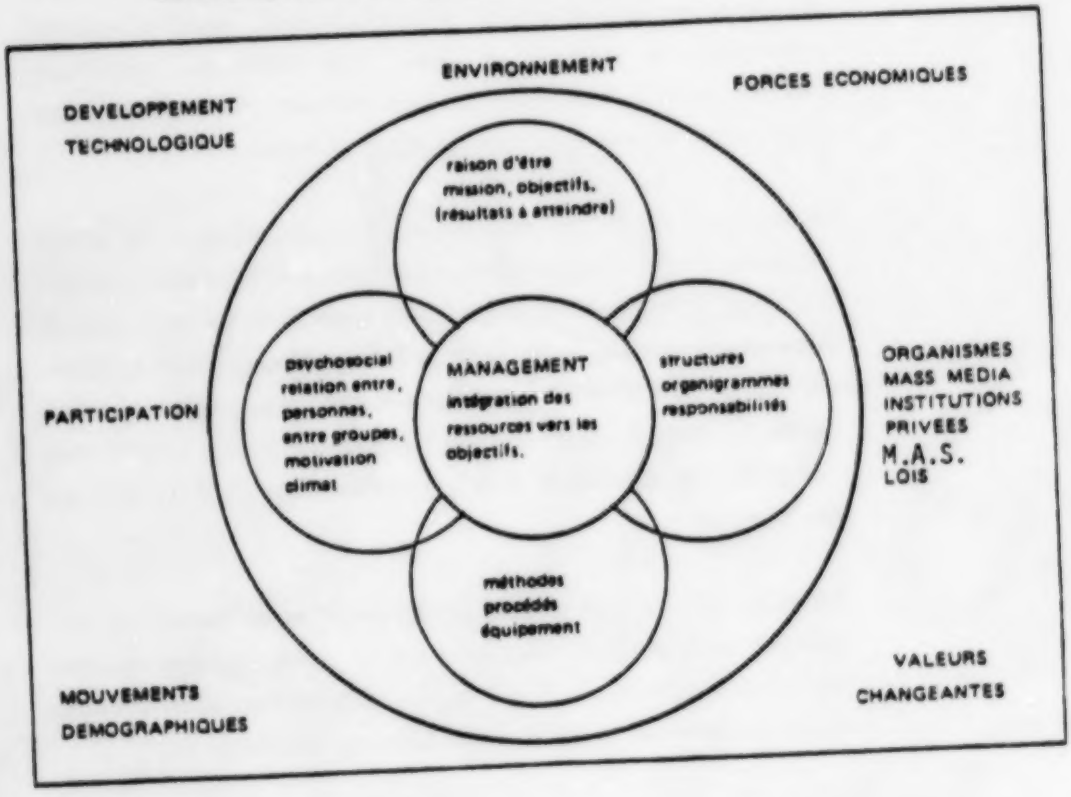
1.2.3 au niveau de la gestion, les besoins spécifiques d'une organisation ou d'un réseau ne sont pas statiques. Ils évoluent dans le temps, en fonction de variables aussi bien intrinsèques qu'extrinsèques. L'importance du perfectionnement se situe à ce niveau pour répondre aux nouveaux besoins ponctuels qui se manifestent de façon aiguë dans l'organisation. Si possible, anticiper ces besoins. Il faut donc mettre carrément l'accent sur les nouvelles exigences qui se font jour dans l'environnement du gestionnaire.

2.0 L'ETABLISSEMENT EN TANT QUE COMPOSANTE D'UN SYSTEME

Pour faire ressortir les différents liens entre les principaux éléments intervenant présentement dans la gestion des services de santé, je reprends la représentation graphique du sous-système management dans un établissement de santé ou de services sociaux, tel que présenté par Paul Emond et Charles Lusthaus dans le cadre d'un travail plus élaboré pour les administrateurs scolaires (1).

Figure 1:

Le sous-système management des organisations de santé



(1) Emond, Paul / Lusthaus, Charles, Principales connaissances habiletés et attitudes utiles aux gestionnaires scolaires (synthèse). M.E.Q. Gouvernement du Québec, Miméo, 10 juin 1981, Service de la formation du personnel scolaire.

3.0 LES SOUS-SYSTEMES DES ORGANISATIONS DE SANTE

En fonction de cette approche systémique, j'identifie dans un premier temps les principaux facteurs qui modifient le rôle des administrateurs de la santé et des services sociaux au niveau des sous-systèmes constituant l'environnement interne des établissements.

3.1 Sous-système raison d'être, résultats à atteindre

Un changement majeur à ce niveau s'est opéré dans la finalité des organisations de santé. Historiquement, seule la maladie préoccupait le système de santé. Les résultats à atteindre visaient donc le traitement le plus efficace des malades, sans préoccupation pour la source de ces problèmes.

Maintenant, et de plus en plus dans l'avenir, les préoccupations s'orientent vers la prévention aussi bien que le traitement des maladies. Il s'agit de sauvegarder ou rétablir la santé au lieu de simplement traiter la maladie. Cette double préoccupation, dans la mesure où elle fait partie des finalités du supra-système de santé devrait affecter tous les sous-systèmes, même ceux qui sont plus spécialisés dans les traitements curatifs, tels les hôpitaux.

De plus, les concepts mêmes de "maladie" et de "santé" se sont élargies pour englober tous les aspects psychologiques, en plus des aspects physiques. Il n'y a plus d'adéquation quasi-parfaite entre les services de santé et les services médicaux.

Bien que ces changements soient à la base de la réforme Castonguay-Nepveu, ils n'ont pas vraiement été intégrés dans les organisations. Ils ont été proclamés sans que, dans les faits, soit rejeté le modèle médical d'organisation des soins pour y

substituer un modèle social qui tienne compte des interactions entre les individus et leur milieu. Il n'y a pas eu de changement fondamental d'attitude chez les gestionnaires, même si la finalité de leurs organisations s'en trouvait radicalement modifiée au niveau des énoncés. Il s'agit simplement de constater la difficulté d'insertion des départements de santé communautaire (D.S.C.) dans leurs propres établissements. Plusieurs gestionnaires ont considéré ces changements dans les finalités comme de simples ajouts au système, dans des organisations parallèles tels les D.S.C. et les C.L.S.C. En conséquence, ces gestionnaires n'ont pas suscité des plans d'actions visant à réaliser les objectifs de complémentarité, d'interdépendance et d'intrégration sous-jacents à cette façon de voir la santé. Tout programme intégré de perfectionnement devrait tenir compte de cette modification des attitudes qui n'est pas ou peu réalisée, malgré les discours à cet effet.

3.2 Sous-système des structures

La plupart des changements survenus à ce niveau l'ont été au début des années 1970 avec la réforme Castonguay-Nepveu. La nouvelle loi et la réglementation en découlant ont été intégrées dans le vécu quotidien des organisations.

Le projet de Loi 27 sanctionné le 19 décembre 1981 apporte quelques modifications supplémentaires, notamment au niveau du rôle des chefs de département clinique, des conseils des médecins dentistes et de la composition des conseils d'administration. Il prévoit de plus la mise sur pied de comités de bénéficiaires avec des pouvoirs plus étendus dans les centres hospitaliers et les centres d'accueil.

Pour qualifier l'évolution dans les structures depuis 10 ans, un mot suffit: la spécialisation. La législation a joué un grand rôle à cet égard. Une nouvelle réglementation, de plus en plus abondante, a vu le jour et a reconnu explicitement des droits, des devoirs et des obligations à des intervenants ou à des groupes dans le fonctionnement des organisations de santé. Le récent projet de Loi 27 confirme cette tendance.

En parallèle, la mise sur pied de l'Office des professions et la spécialisation accrue dans la formation a renforcé le sentiment d'appartenance professionnelle des principaux intervenants en santé et en services sociaux. Ce corporatisme plus accentué à favorisé une spécialisation des services rendus par chaque unité de l'organisation et une approche de soins centrée sur les prérogatives professionnelle.

Au même moment, certains gestionnaires et professionnels ont commencé à prêcher une approche globale, centrée sur les besoins de la personne ou du patient. Une telle approche globale, l'apanage principal des C.L.S.C. et des établissements à vocation multiple, nécessite le développement d'équipes multi-disciplinaires, des communications étroites entre les intervenants et le développement d'une polyvalence accrue des intervenants. Il y avait là un paradoxe qui perdure toujours, face à la spécialisation des structures.

Le langage exclusif, les actes réservés, les chasses gardées, l'ignorance des approches thérapeuthiques des collègues, le mépris de ces "nouveaux" professionnels (e.g. pharmaciens, psychologues, diététistes, etc...), la multiplication des structures d'encadrement aussi bien professionnelles qu'organisationnelles, autant de barrières qui se sont érigées de plus en plus hautes entre les divers intervenants.

Pour permettre l'atteinte des résultats dans un tel contexte, le gestionnaire doit développer des habiletés pour susciter des communications accrues, pour établir des objectifs communs, pour établir la priorité des objectifs sur les activités et la priorité de l'individu/patient sur les allégeances professionnelles.

Cette professionalisation des intervenants en santé a fait ressortir à mon avis la spécificité des processus administratifs et la nécessité de "professionaliser" les interventions administratives. En effet, les résultats ne s'atteignent plus aussi facilement, par enthousiasme et par le zèle inhérent aux personnes oeuvrant dans le milieu de la santé.

Tant que le gestionnaire en santé est principalement un facilitateur dans la dispensation des services, ses attributs professionnels (e.g. être un bon médecin, un bon infirmier ou technicien) priment. Dès que l'accent est mis, comme c'est de plus en plus le cas, sur la coordination, la compression des ressources, l'accroissement de la productivité et de la motivation, la planification à moyen ou long terme, les attributs managériels prennent de plus en plus d'importance. L'animation de structures de plus en plus lourdes et complexes requiert des habiletés spécifiques pour développer des concensus et axer les intervenants sur les résultats.

3.3 Sous-système des procédés, méthodes et équipements

Dans l'esprit de la réforme sur les services de santé au Québec, l'organisation des soins doit être basée sur trois niveaux de soins, en fonction des besoins particuliers d'un individu dans une situation donnée: services généraux, spécialisés et super-spécialisés.

Au niveau des services spécialisés et super-spécialisés, le principal impact sur la gestion au cours des dernières années fut la multiplication des équipements et procédés scientifiques qui ont été développés et sur lesquels il faut porter un jugement: quels sont leurs liens avec les résultats visés, en terme d'un diagnostic plus précis ou d'une guérison ou d'une prévention de la maladie? Evidemment, ces équipements sont dispendieux et deviennent très vite périmés, face aux nouvelles découvertes. Ils ont de plus une valeur symbolique "de prestige", peu importe leur efficacité réelle ou leur efficience relative par rapport à ce qui se faisait auparavant, avec des méthodes des plus simples.

Le gestionnaire est amené de plus en plus à intervenir dans ce genre de décision pour orienter les débats, s'assurer que les bonnes questions sont posées et aussi que les réponses sont ou seront disponibles, via un système d'information de gestion conçu à cette fin.

La pénurie de fonds dicte plus de rigueur et une plus grande participation administrative dans le choix des méthodes et équipements spécialisés de traitement ou de diagnostic.

Au niveau des services généraux, l'orientation est très différente et beaucoup moins technique. Le principal problème consiste à développer des méthodes et approches de services qui tiennent compte à la fois de l'individu et de son environnement (travail, famille, logement, etc...).

Bien des questions demeurent sur la façon pour le gestionnaire de favoriser ces démarches. Les réussistes sont rares. Comment coordonner des équipes multidisciplinaires? Comment concevoir des programmes préventifs et/ou curatifs qui ne créent pas sous une forme ou l'autre une dépendance des

clientèles? Comment implanter des programmes qui respectent la diversité socio-culturelle du milieu (par exemple pour des programmes de prévention dentaire ou de planification des naissances)?

Le gestionnaire, appelé à coordonner ces discussions et à les orienter au conseil d'administration ou dans des comités de travail, doit faire appel à des attitudes où l'adaptabilité, l'intuition et la créativité sont primordiales. Ce sont des champs d'intervention passablement différents des rôles traditionnels des administrateurs de la santé. Ces méthodes de travail font appel à des aptitudes nouvelles axées sur la gestion participative et une bonne lecture de l'environnement social. Il ne semble pas y avoir eu de démarches concertées pour mieux outiller les gestionnaires en ce sens.

3.4 Sous-système pyschosocial

Ce sous-système connaît présentement des bouleversements majeurs liés étroitement aux changements des valeurs dans notre société. La perception des statuts et des rôles dans les organisations de santé, de même que le climat et les motivations des travailleurs, ont changé de façon drastique depuis 10 ans.

Au niveau des organisations de santé, quatre (4) changements sont particulièrement frappants:

3.4.1 La valorisation des rôles de responsabilités (chef d'équipe, cadre) a énormément diminué. C'est maintenant chose courante que de parler des "maudits boss" pour référer aux personnes en autorité. Il n'y a plus de prestige social lié à ces tâches et la nécessité

même de ces fonctions est drôlement remise en question par le personnel exécutant.

Cette dévalorisation coïncide, il me semble, avec un accroissement relatif du nombre de ces fonctions de responsabilités. Y aurait-il un lien de cause à effet? C'est néanmoins paradoxal d'accroître l'encadrement alors que les exécutants sont de plus en plus formés et qualifiés.

3.4.2 Le contenu très humain et personnel des services dispensés dans le secteur de la santé a traditionnellement attiré des personnes ayant des idéaux de service et d'aide au prochain. Ces motivations suffisaient souvent à elles seules à assurer des services de haute qualité. Ce n'est plus le cas. Ces motivations "nobles", bien qu'encore très présentes, sont souvent en conflit avec des motivations professionnelles (suis-je légalement autorisé ou protégé pour poser tel acte?) ou syndicales (serais-je payé en temps supplémentaire?) et ce, dans le vécu quotidien sur les lieux même du travail. Le zèle au travail, hautement apprécié il n'y a pas longtemps, est souvent objet de dérision ou d'indifférence.

3.4.3 Le travail n'est plus le centre de la vie pour plusieurs personnes. Les satisfactions et les besoins auxquels le milieu de travail doit répondre sont maintenant d'un niveau plus élevé: réalisation de soi, possibilité de contribuer à quelque chose, d'utiliser sa créativité. Les attentes des individus sont beaucoup plus grandes vis-à-vis de l'organisation et parfois même, irréalistes.

3.4.3 Le sentiment d'appartenance à l'organisation est beaucoup moins fort. Les gens s'identifient moins avec des grands ensembles, où ils se trouvent regroupés avec des gens partageant des valeurs différentes. Les travailleurs sont plus individualistes et privilégient plus ouvertement la satisfaction de leurs besoins personnels plutôt que le bienfait de l'organisation. Ces tendances sont aussi présentes chez le personnel de direction (cadres) que chez le personnel d'exécution (professionnels, soutien).

Tous ces changements sont liés de près à l'évolution de la société québécoise dans son ensemble et au militantisme syndical dans le secteur des Affaires sociales. D'autres modifications sont susceptibles de se produire à court terme, avec la prépondérance du phénomène de la rareté des ressources et des insécurités qui en découle dans les milieux de travail.

4.0 L'ORGANISATION DE SANTE: UN SYSTEME OUVERT INSERE DANS UN SUPRA-SYSTEME OU INTERAGISSENT DES FORCES SOCIALES, ECONOMIQUES, DEMOGRAPHIQUES, LEGALES.

En plus des facteurs mentionnés précédemment, d'autres facteurs extrinsèques aux organisations de santé les ont influencées de façon déterminante au Québec.

Les plus importants me semblent les suivants:

- la multiplication des règlements et des législations affectant les organisations et sur lesquelles il n'y a pas de contrôle direct;
- la rareté des richesses collectives;
- le changement des clientèles en fonction du vieillissement de la population

4.1 La multiplication des règlements externes

L'autonomie de fonctionnement d'un établissement a été drôlement réduite avec la centralisation progressive des négociations au cours de la dernière décennie. Depuis, l'inflation législative qui s'est manifestée dans plusieurs secteurs a accentué cette perte d'autonomie. Notons par exemple les réglementations concernant les professions, les actes délégués, la Loi sur la santé et la sécurité au travail, les législations sur la langue, les droits des personnes handicapées, les droits de la personne. Toutes ces pièces législatives impliquent des actes administratifs obligatoires afin de se conformer à de nouvelles réalités (création de comités, modifications de procédures, démarches de consultations et de discussions, etc...).

En sus de ces demandes, la création des Conseils régionaux (C.R.S.S.S.) a eu pour effet de multiplier des démarches administratives (ex: transiger avec le M.A.S. et le C.R.S.S.S. sur un dossier) et d'en créer de nouvelles dans bien des cas (Commissions et comités de toute sorte, avec leurs obligations particulières).

Il s'agit d'une complexité accrue de la gestion, en terme de clientèles à qui il faut répondre. Quant à savoir si ces "complications" se traduisent par des résultats proportionnellement meilleurs au niveau des clients, il est permis d'en douter. Il y a souvent une valorisation des activités dans toutes ces réglementations, sans impact réel sur les outputs. Le gestionnaire est plus occupé. Mais est-il possible que cela n'améliore pas de fait le fonctionnement interne de son organisation et les services dispensés? Est-il possible que le temps consacré aux structures aboutisse à prendre pour des fins ce qui n'est qu'un moyen?

4.2 La rareté des richesses collectives

Les compressions budgétaires dans le secteur des Affaires sociales ne sont pas nouvelles: elles datent déjà de 4 ou 5 ans. Mais leur signification a drôlement changé. Au début, elles furent perçues comme assez inoffensives et un peu agaçantes. De toute façon, il y avait du "gras" dans le système. Puis, comme les compressions revenaient à chaque année, il a fallu les incorporer au processus de gestion courante. Implicitement, les gestionnaires s'imaginaient que le développement du réseau pourrait reprendre, une fois la rationalisation complétée. La contrainte des coûts serait désormais mieux incorporée dans le processus décisionnel.

Non seulement les compressions ont persisté, mais elles se sont accentuées. Et il est maintenant connu qu'elles se poursuivront et qu'il n'y a pas de développement à l'horizon. Cette nouvelle vision des choses s'est articulée seulement en 1981. Les attitudes de gestion pour gérer la décroissance commencent donc à peine à se faire jour.

Deux (2) faits récents, parmi tant d'autres, permettent d'illustrer ce point. Il a fallu la crise budgétaire actuelle pour amener un centre hospitalier régionale et des C.L.S.C. du secteur à se regrouper pour établir un service commun pour les analyses de laboratoire. Des procédés normaux dans un réseau qui devrait exister pourtant depuis près de 10 ans!

Dans une autre région, les fermetures de lits découlant des compressions budgétaires affectent surtout des lits de pédiatrie. Pourtant, la baisse de natalité date de la fin des années '60 et les pratiques pédiatriques privilégient depuis belle lurette la non-institutionnalisation des enfants, à moins de

nécessité. Des taux d'occupation très bas prévalaient sans doute depuis plusieurs années. Qui aurait pensé s'en débarrasser? Les initiatives volontaires de rationnalisation du réseau ont été très rares depuis 10 ans. La rareté des ressources commence à peine à forcer des discussions sur une complémentarité plus grandes des différentes organisations de santé et sur une véritable remise en question des duplications inutiles.

4.3 Le changement des clientèles en fonction du vieillissement de la population

La clientèle des services de santé se caractérisera de plus en plus par un accroissement marqué des personnes âgées nécessitant des services en établissement ou en externe (e.g. soins à domicile).

La population du Québec croîtra seulement de 5.13% entre 1981 et 1996 selon les prévisions. Par contre, la structure d'âge va continuer de se modifier avec un accroissement encore plus rapide des personnes âgées. Les personnes de 65 ans et plus devraient augmenter de 45.6% entre 1981 et 1996. Durant cette période, les personnes de 80 ans et plus auront presque doublé, avec une augmentation de 92%. Au global, la population de 65 ans et plus représente actuellement 8.8% de la population. En 1996, ce pourcentage sera de 12.2.%

Si les modalités d'intervention demeurent les mêmes, il y aura un problème majeur d'utilisation des ressources. Sur la base des données de 1977, on comptait 1160.7 jours d'hospitalisation par 100 habitants au Québec. Cependant, les personnes de 65 ans à 79 ans nécessitent 3720 jours d'hospitalisation par 1000 personnes et celles de plus de 80 ans, 6981 jours d'hospitalisation par 1000 personnes.

De plus, le Québec consacre déjà des efforts trop importants aux soins en établissements, par rapport à des alternatives de prévention et de services à domicile. En 1978, 58% des fonds québécois consacrés à la santé étaient absorbés par les soins en établissement alors que cette proportion était de 53% dans l'ensemble du Canada. Cet effort diminuait d'autant l'effort consenti dans les autres catégories, notamment la santé publique qui accaparait seulement 2.5% de la dépense totale, contre 3.5% au Canada (2).

En fait, à moins que les gestionnaires adoptent prochainement une perception différente de l'organisation optimale du travail dans le secteur de la santé, la rareté des ressources se fera sentir de façon de plus en plus aiguë. Bien sûr, les gestionnaires ne sont pas les seuls à assumer cette responsabilité d'allocation des ressources. Mais il s'agit d'une composante essentielle et centrale de leur rôle. Et ils peuvent jouer un rôle moteur important dans les réallocations requises, tout comme ils peuvent être un frein de plus à ces changements.

5.0 SOMMAIRE DE L'IMPACT DE CES CHANGEMENTS SUR LE SOUS-SYSTEME DU MANAGEMENT DES SERVICES DE SANTE ET DES SERVICES SOCIAUX

Le sous-système management est du coeur de ces interactions provenant aussi bien de l'intérieur des organisations de santé que de l'environnement externe qu'est la société québécoise. Les modifications survenues au cours des dernières années ont eu un impact certain sur le vécu quotidien des gestionnaires.

(2) Pour l'ensemble des statistiques citées, cf. Maranda, Marc-André Renaud, Ghislain, Les soins hospitaliers de courte durée au Québec: analyse comparative et perspectives, Direction des politiques de santé, ministère des affaires sociales, août 1981, 100 p.

En simplifiant, on pourrait dire que toute la dynamique de ces changements exigeait que les managers passent d'un rôle effacé de facilitateur à un rôle prédominant de planificateur et de coordonnateur exerçant un leadership effectif dans leurs établissements. Ce processus est déjà concrétisé dans certains cas et amorcé dans d'autres. Mais cela semble loin d'être une mutation généralisée.

Plusieurs établissements demeurent à la remorque des forces dominantes du moment, sans orientation précise. La gestion est souvent perçue comme "un mal nécessaire" plutôt que comme le catalyseur apte à intégrer des intérêts divergents vers un objectif commun. Plusieurs gestionnaires des Affaires sociales au Québec prennent une attitude défensive qui tend à privilégier les acquis et le statu quo. Il n'y a pas d'objectifs clairs énoncés au niveau des organisations. Dans un contexte organisationnel où le professionnalisme et les groupes de pression sont omniprésents, ce manque de leadership privilégie des besoins locaux, professionnels ou individuels à court terme alors que les problèmes appellent des solutions régionales ou inter-établissements nécessitant une vision à moyen terme.

Il y a une contradiction entre les objectifs à atteindre en terme de complémentarité et les formes d'organisation de même que le vécu quotidien des gestionnaires. La réforme du début des années '70 visait grand en terme d'efficacité et d'intégration du réseau de service. Il est paradoxal que des éléments de cette réforme servent justement aujourd'hui de prétexte à l'inaction. L'exemple le plus typique touche le regroupement des services: quels sont les établissements qui ont accru volontairement leur complémentarité? Les cas sont rares.

C'est maintenant la "responsabilité" des C.R.S.S.S., donc on ne s'en préoccupe pas et ça nous permet d'être contre toutes les propositions à cet effet, car c'est un tiers qui vient nous dire "quoi faire". Le

même constat s'applique aux soins prolongés. C'est le ministère qui est intervenu pour forcer la reconnaissance des lits de soins chroniques dans les hôpitaux. Combien d'établissements avaient, d'eux-mêmes, envisagé la constitution d'unités de soins chroniques et demander des conversions de lits en conséquences? Encore là, les cas sont rares.

La même constante se retrouve au niveau de la gestion financière. Certains managers ne pouvaient gérer en période de prospérité sans créer des déficits. Si on n'a pas eu la vision de rationnaliser un peu les opérations quand on était riche, il est d'autant plus difficile de le faire en période de restrictions. C'est un manque de leadership important au niveau de la gestion.

En somme, les changements semblent avoir été subis par les gestionnaires. Pourtant, le propre du manager, ce n'est pas d'intervenir seulement en situation de crise. Le gestionnaire doit jouer un rôle actif dans les changements visant à mieux répondre aux besoins des clients majeurs d'une organisation ou d'un réseau.

6.0 LES ELEMENTS SUSCEPTIBLES D'AMELIORER LA REPONSE DES GESTIONNAIRES FACE AUX REALITES NOUVELLES

Les problématiques décrites précédemment nous permettent d'identifier certaines des nouvelles exigences requises des gestionnaires au niveau des connaissances, des habiletés et des attitudes afin de mieux remplir leur rôle.

6.1 Définitions

Avant de cerner de plus près ces exigences, rappelons brièvement ce que nous entendons par connaissances, habiletés et attitudes. Nous distinguons trois composantes majeures pour chacun de ces concepts.

Connaissances: tout le savoir concernant

C_M les méthodes et les techniques liées soit au management, soit au secteur spécifique de travail;

C_R la réalité et les données de l'environnement interne ou externe à l'organisation;

C_I l'information circulant dans l'environnement interne ou externe.

Habiletés: la capacité de traduire le savoir en action, sous forme d'habiletés

H_T techniques

H_H humaines

H_C conceptuelles

Attitudes: les dispositions ou les penchants d'un gestionnaire vis-à-vis

A_T son travail

A_P les personnes

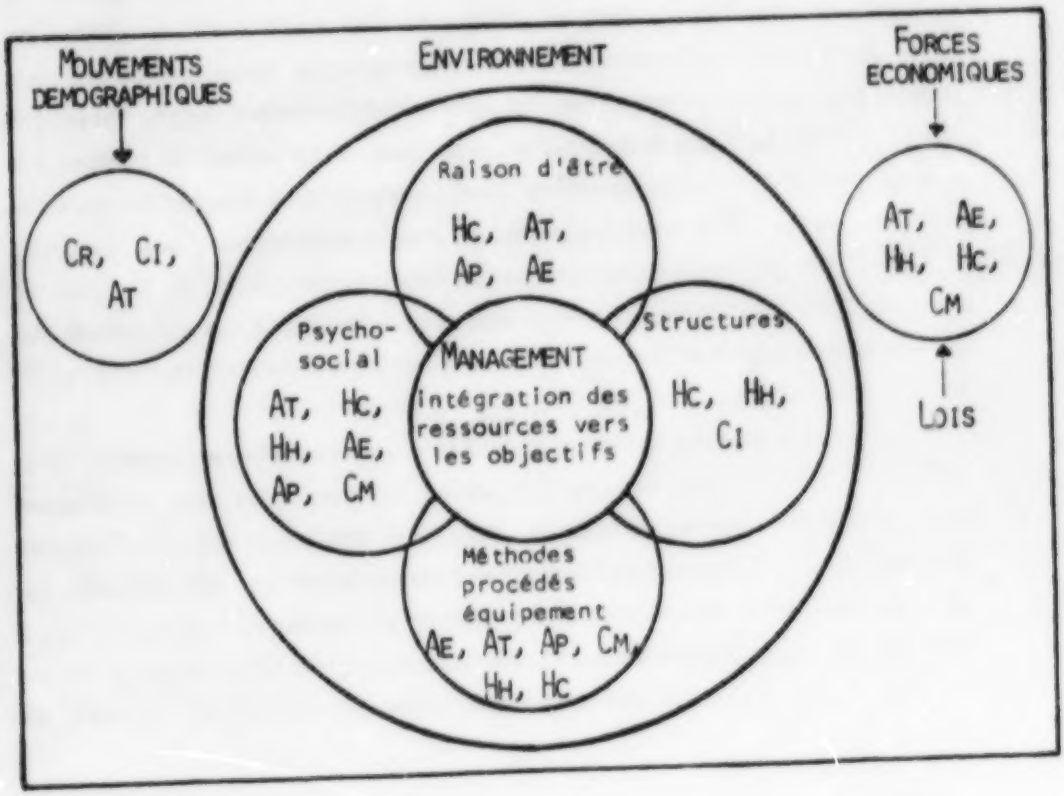
A_E son environnement

6.2 Les besoins prioritaires

Pour chacun des sous-systèmes couverts précédemment, il est possible d'assigner des besoins prioritaires en terme de connaissances, d'habiletés ou d'attitudes en fonction des nouvelles exigences liées aux changements récents et anticipés que nous avons décrits. Cette assignation intuitive est résumée dans la figure 2 et est ensuite commentée brièvement. Il y aurait sans doute possibilité de valider cette assignation par une étude plus poussée (e.g. via un gestionnaire) auprès des gestionnaires du réseau des Affaires sociales.

Figure 2

Le sous-système management et les besoins prioritaires



6.2.1 Sous-système raison d'être: l'élargissement des objectifs pour inclure le préventif avec le curatif, le social et le médical, implique une vision nouvelles des organisations. Cette démarche fait surtout appel à des habiletés conceptuelles et à des changements d'attitudes à tous les niveaux.

6.2.2 Sous-système structures: la multiplication des clients auxquels doit répondre le gestionnaire (e.g. associations d'établissements ou professionnelles, groupes de bénéficiaires, comités conjoints) fait appel principalement à des habiletés conceptuelles, à des habiletés humaines et à des connaissances accrues au niveau des flux d'information.

6.2.3 Sous-système procédés et méthodes: la spécialisation des techniques de production fait appel à des connaissances concernant les techniques propres au secteur de la santé. Dans le cas des services de première ligne, l'approche multidisciplinaire des équipes de travail fait appel aux habiletés humaines et conceptuelles des gestionnaires et à leurs attitudes à tous les niveaux. Les nouvelles exigences touchent aussi aux processus de la prise de décision, aux capacités de développer des concensus, aux habiletés à concilier des objectifs divergents.

6.2.4 Sous-système psychosocial: le développement d'un contexte de travail où n'existe plus une conception monolithique des valeurs et des droits des individus fait appel à un changement majeur au niveau des attitudes. La polyvalence et l'opposition des points de vue sur plusieurs questions ayant une incidence directe sur les objectifs de l'organisation et les méthodes de travail requiert du

gestionnaire des habiletés conceptuelles et humaines de premier ordre dans la gestion des conflits. Cela requiert aussi la connaissance d'une philosophie et d'un ensemble de techniques de gestion associées à la qualité de vie au travail, pour dépasser la gestion des crises. La capacité de lire l'environnement interne et de canaliser le pouvoir formel ou informel des intervenants au profit de l'organisation fait appel à l'ensemble des habiletés et des attitudes de gestionnaires.

6.2.5 Système externe aux organisations: l'évolution de l'environnement externe requiert une connaissance accrue des autres organisations périphériques et une mise à jour constante.

L'évolution budgétaire et le changement des clientèles amène la nécessité de développer une vision prospective et des mécanismes de planification stratégique pour devancer les changements. L'absence d'une telle vision, dans une économie de marché, mène à la faillite. Dans un système protégé, cette absence de réaction face à l'environnement crée une mauvaise allocation des ressources, des duplications inutiles et des pénuries artificielles de ressources sans pénalités réelles pour les gestionnaires. Seules les clientèles supportent vraiment le fardeau de ce manque d'adaptation du système à leurs besoins.

Pourtant, si les gestionnaires ne répondent pas adéquatement à ces nouvelles réalités, ce n'est pas par manque de connaissances des données pertinentes mais plutôt à cause d'une incapacité à intégrer ces données dans leur vécu de gestionnaire.

6.3 Sommaire

Les nouvelles demandes auxquelles font face les gestionnaires des Affaires sociales mettent en cause beaucoup plus leurs attitudes et leurs habiletés que leurs connaissances spécifiques à ce secteur. D'ailleurs, les vétérans de l'administration dans ce secteur (10 ans et plus) se trouvent aussi démunis face aux nouvelles problématiques, sinon plus, à en juger par la performance et par le taux de roulement des cadres supérieurs au cours des dernières années. Par conséquent, les outils de perfectionnement offerts aux gestionnaires devraient comporter certains traits spécifiques pour répondre à ces besoins en période de mutation. Nous allons tenter d'identifier les plus importants.

7.0 PRINCIPES A PRIVILIGIER DANS LA MISE SUR PIED D'UN PROGRAMME DE PERFECTIONNEMENT EN GESTION POUR LE SECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES

7.1 La dimension temporelle

L'acquisition ou la modification d'habiletés ou d'attitudes implique une dimension temporelle beaucoup plus importante que l'acquisition de connaissances. Dans ce dernier cas, il est possible de livrer des contenus en quelques jours et d'obtenir de bons résultats. Au niveau des habiletés et des attitudes, la livraison d'un contenu formel doit nécessairement se doubler d'une assimilation et d'une expérimentation pratique.

En ce sens, des sessions générales de perfectionnement sur des thèmes ad hoc (e.g. la gestion budgétaire, la gestion de projets, le droit administratif, etc...) peuvent répondre à des besoins d'acquisition de connaissances mais ne peuvent prétendre

perfectionner des habiletés ou développer des attitudes pour un groupe de gestionnaires de façon pleinement satisfaisante.

Il est nécessaire de permettre un suivi dans le temps qui laisse place à l'expérimentation, à la discussion des échecs ou des succès, au partage des interrogations. Il est nécessaire d'offrir un programme de perfectionnement réparti sur une période de temps assez prolongée (2/3 ans) si on privilégie les attitudes et les habiletés au niveau du contenu des programmes.

7.1 La notion d'intégration

Pour assurer cette continuité, je crois qu'il est intéressant d'offrir un programme intégré de perfectionnement (3) qui permet des liens entre les différents blocs ou modules de perfectionnement qui sont alors offerts à des intervalles réguliers dans le temps, par exemple à tous les 4 mois. Mais la notion de programme "intégré" ne doit pas être synonyme de programme réservé à des clients d'un secteur administratif donné. C'est le contenu et l'agencement du programme, et non pas ses clients, qui doivent lui mériter ce qualificatif. Le corporatisme administratif m'apparaît tout aussi nocif dans ses manifestations que le corporatisme professionnel. Mais il ne faut pas conclure qu'un programme intégré de perfectionnement pour les gestionnaires des Affaires sociales devrait être accessible à tout gestionnaire du secteur public.

---

(3) L'ENAP offre déjà deux programmes intégrés dans le secteur de l'Education pour les principaux d'école et les directeurs généraux.

Par exemple, les modifications survenues et les nouvelles exigences requises dans les organisations du secteur des Affaires sociales sont très similaires à celles du secteur de l'Education. En ce sens, certains modules d'un programme intégré pourraient être offerts conjointement à des gestionnaires de niveau comparable des deux secteurs. En somme, il faut viser à avoir un programme intégré non pas dans le contenu spécifique mais au niveau de la démarche de perfectionnement.

7.3 La diversification des expériences

Tout en partant du vécu des gestionnaires et tout en favorisant la réflexion sur le milieu propre au gestionnaire, un tel programme de perfectionnement devrait permettre le partage d'expérience de gestion dans d'autres secteurs ou d'autres contextes administratifs. Par exemple, certains projets d'intervention associés au programme pourraient se faire dans des milieux de travail étranger au gestionnaire (e.g. dans le secteur privé). La philosophie de gestion quant à la façon de gérer des conflits, de développer une qualité de vie au travail, ou d'orienter une planification stratégique transcende le contexte opérationnel et un programme de perfectionnement devrait développer une telle vision chez les participants.

7.4 La clientèle visée

Au niveau de la mise en marché d'un tel programme, il m'apparaît nécessaire de préciser explicitement la clientèle visée et les objectifs recherchés. Doit-on rechercher un niveau d'expérience diversifié ou comparable en tant que gestionnaire? Doit-on accepter des clients occupant des postes hiérarchiques comparables? Plusieurs options sont possibles. Toutefois, un processus de sélection quelconque devrait tenter d'assurer la

cohérence entre les objectifs énoncés et les clients acceptés sur le programme. Comme critère de base, je crois qu'un programme intégré devrait rejoindre des gestionnaires comptant au minimum quatre années d'expérience pertinente et un désir explicite de poursuivre une carrière dans le secteur donné. De plus, l'engagement à poursuivre le programme, sans en sauter des étapes, m'apparaît important pour permetre de maximiser les intéractions entre les participants.

7.5 Conclusion

En somme, les bouleversements dans la gestion des Affaires sociales modifient les habiletés requises des gestionnaires et suggèrent le développement de nouvelles attitudes. Pour répondre à ces besoins, les outils de perfectionnement offerts doivent permettre une démarche plus intégrée, répartie dans le temps et conçue spécifiquement à cette fin.

INDEX CUMULATIF

Cahier No 1 Ouellet, Lionel. "Vers un développement de la concertation et de la consultation au Québec".

Gélinas, Michel. "L'interrogation des bases de données bibliographiques au service de l'administration publique".

Juin 1981.

Cahier No 2 Julien, Germain. "L'harmonisation des régions administratives".

Gravel, Robert J. "Les municipalités régionales de comté".

Août 1981.

Cahier No 3 Cloutier, Bernard et Ouellet, Lionel. "Pour une Régie de l'énergie".

Octobre 1981.

Cahier No 4 Rivard, Jean-Paul. "Les vrais fondements du problème de l'accessibilité à l'informatique étatique.

Gingras, André et Lemieux, Sylvie. "La cogestion dans une industrie québécoise: une étude de cas".

Mars 1982.

Cahier No 5 Riverin, Alphonse et Hamel, Janon. "L'évaluation dans le secteur public québécois".

Juillet 1982.

Cahier No 6 Massé-Tardif, Marguerite. "Le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales".

Gélinas, Michel. "La gestion de la décroissance dans le secteur public: une bibliographie"

Septembre 1982.

Université du Québec
Ecole nationale d'administration publique